IL POLITICO
RIVISTA ITALIANA DI SCIENZE POLITICHE

Settembre - Dicembre 2009, Vol. 74, No. 3

Ernesto Bettinelli

Principio di sovranità e principio di coesione nella Costituzione italiana

IL POLITICO (Univ. Pavia, Italy)
2009, anno LXXIV, n. 3, pp. 67-74

PRINCIPIO DI SOVRANITÀ E PRINCIPIO DI COESIONE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

di Ernesto Bettinelli

Che cosa è una "Costituzione"? Quale è la sua funzione in una società?

Alla questione è difficile dare una risposta soddisfacente, se le costituzioni vengono considerate semplicemente sotto l'aspetto formale, come documenti che contengono norme dotate di una forza aggiunta rispetto alle altre che costituiscono un ordinamento. Non credo che sia possibile, né utile ragionare in astratto per individuare la categoria univoca delle costituzioni, anche con riferimento ad esperienze delimitate e a periodi storici definiti. I criteri di distinzione e di classificazione possono essere i più vari.

In miei recenti interventi[1] ho cercato di recuperare il fattore *originario* della "sofferenza" (che caratterizza tutti i momenti di rottura con un passato che si intende definitivamente superare per i disvalori che hanno lacerato i rapporti sociali e politici) come l'elemento che, sul lungo periodo, riesce a dare senso a una Costituzione, percepita davvero come spazio comune di convivenza.

Certamente, il caso storico più significativo è rappresentato dalla lunga vicenda costituente americana, che trova la sua eccezionale tensione proprio nella disperazione per le insopportabili sopraffazioni subite dalle colonie dalla madrepatria inglese e che si cementa con la Dichiarazione di Indipendenza del 1776. La quale, dopo undici anni di travaglio e di discussioni che talora parevano senza soluzione, produce quasi "miracolosamente" la Costituzione degli Stati Uniti.

Dipartimento di Studi Giuridici, Università di Pavia.

[1] *La Costituzione della Repubblica Italiana. Un classico giuridico,* Milano, BUR, 2006, e *Veni Creator Spiritus*, Prolusione per l'apertura dell'Anno Accademico 2005-2006 dell'Università di Pavia, letta il 16 gennaio 2006 e pubblicata in questa *Rivista*, n. 2/2005, pp. 205-218.

This content downloaded from
193.204.43.43 on Thu, 05 May 2022 09:07:39 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

Anche la Costituzione italiana può vantare la sofferenza come presupposto di un processo che ha permesso la convergenza di uomini, gruppi sociali, partiti verso una comune idea di Costituzione. La durezza della liberazione dal fascismo e dall'occupazione nazista, i sacrifici, i lutti, le miserie che ha comportato, e la memoria di un Paese devastato materialmente e moralmente sono a mio avviso all'origine del fortunato e per nulla scontato esito costituente.

Dalle Costituzioni "nate dalla sofferenza" emerge immediatamente la loro vocazione di fonti di coesione, piuttosto che di sovranità, come si può desumere in altri testi costituzionali di ispirazione liberale prodotti, in particolare, nell'Europa degli stati nazionali del XIX secolo.

Eppure, non sempre e non subito gli interpreti riescono a comprendere un aspetto così rilevante ai fini della costruzione di una convivenza effettivamente "inclusiva", che si affida a "valori" imprescindibili e indisponibili, in quanto *non possono più essere oggetto di competizione politica*. Prevale, infatti, la tendenza ad assegnare maggiore importanza *pratica* alle disposizioni di procedura che regolano il "gioco" democratico e i suoi confini. In questo modo gli attori politici diventano i pressoché esclusivi protagonisti della vita costituzionale; altri come i soggetti *semplici* (le persone) rimangono, per così dire, in una zona di penombra, in una situazione di attesa.

È il principio di "sovranità popolare" a tenere banco: è considerato e *vissuto* come l'origine di qualsiasi potere. Indubbiamente esso esalta in maniera talora pervasiva il sistema dei partiti e la formazione delle sedi di rappresentanza parlamentare dove si formano le decisioni politiche. Ciò accade soprattutto nei frangenti storici più prossimi all'affrancamento da concezioni che affermano altri tipi di legittimazione di tipo trascendentale o autoreferenziale, come avviene nei regimi totalitari.

La supervalutazione del principio di sovranità, all'inizio delle esperienze democratiche, determina facilmente uno sbilanciamento tra i contenuti multiformi delle loro carte fondamentali. Ne è prova – come è avvenuto nel nostro Paese – il ritardo dell'attuazione di quelle istituzioni e di quegli istituti che non direttamente si riconducono al principio di sovranità popolare o, addirittura, la possono *frenare*.

È il caso della Corte costituzionale, entrata in funzione otto anni dopo la pubblicazione della Costituzione, e di altri organi *super partes*, quali il Consiglio superiore della Magistratura a tutela dell'autonomia della magistratura ordinaria (anche se, purtroppo, le fonti ordinarie e secondarie che hanno disciplinato l'organizzazione e il funzio-

This content downloaded from
193.204.43.43 on Thu, 05 May 2022 09:07:39 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

namento di tale organo, invece di orientarsi – nello spirito della Carta – verso una dimensione "unitaria" e compatta del medesimo, hanno esasperato il ruolo delle sue componenti viste sotto il profilo non solo e non tanto della encomiabile e autonoma professionalità giuridica, bensì dell'appartenenza partitica).

È proprio la concreta realizzazione di queste garanzie che ha aperto una proficua e progressiva riflessione sulla "completezza" della Costituzione, sulla necessità di leggerla e applicarla tutta assieme, di dare luce anche a tutte le situazioni individuali e collettive che alimentano la convivenza costituzionale, anche se non declinabili con i paradigmi della politica in senso stretto. La giurisprudenza della Corte ha permesso, in particolare, di superare quella dissociazione tra norme costituzionali immediatamente precettive e norme *solo* programmatiche, denunciata e temuta da Piero Calamandrei nei suoi primi commenti alla Carta.

L'emersione di altri "poteri", quelli che costituiscono il cosiddetto "pluralismo sociale", è ad un tempo frutto di *decisioni legislative* (soprattutto le riforme che pretendono di esaudire il compito di "rimuovere gli ostacoli... che impediscono il pieno sviluppo della persona umana..." ai sensi del comma 2 dell'art. 3) e di *ragionamenti* sulla Costituzione, affidati ai giudici e, in modo particolare, a quelli costituzionali. A questa illuminazione di *tutti* gli spazi coperti dalla Costituzione ha poi contribuito l'adesione alle grandi convenzioni internazionali sui diritti, sottoscritte dall'Italia a partire dagli anni 50.

Quando si parla di "nuovi diritti" o di "diritti di nuova generazione", in verità, non si fa altro che ricavare dalla Costituzione tutti i significati possibili *magis ut valeant*, compatibili con la sua coerenza complessiva.

Ecco che, a poco a poco, è cominciato a farsi strada il principio di coesione che, inevitabilmente, ha ridimensionato quello tradizionale di sovranità, nel momento in cui si è ridotto il territorio riservato alla decisione politica e allo stesso sistema dei partiti, costretti a dimostrare la loro effettiva capacità di coinvolgere e rappresentare effettivamente tutte le istanze e sensibilità sociali "protette" dalla Costituzione.

Il graduale ritorno all'equilibrio tra i due principi (che è forse il frutto più prezioso dell'unità costituente), invece di essere accolto con consapevole e costruttivo favore dal sistema politico (che avrebbe dovuto e forse potuto manifestare la sua disponibilità ad adeguarsi ad esso), è diventato fattore di crisi istituzionale.

Insomma, è iniziata la stagione della contestazione della Costituzione, sia pure non nella sua totalità, ma "per blocchi". Ed è stata inau-

This content downloaded from
193.204.43.43 on Thu, 05 May 2022 09:07:39 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

gurata la lunga serie dei tentativi di "riformare" la Costituzione, nell'illusione che su questa via si potessero risolvere i problemi dell'inefficienza dei partiti (che non sono riusciti ad assolvere all'impegnativo ruolo, loro attribuito dall'art. 49 della Carta, di luoghi della "determinazione della politica nazionale" da parte dei cittadini).

"Riformare la Costituzione" è, appunto, un modo per far valere il primato del principio di sovranità, svincolandolo, almeno in parte, dai "limiti e dalle forme" previste dalla Costituzione vigente. La quale, non a caso, non utilizza mai il concetto e l'espressione "riforma costituzionale". Ma indica nella "revisione" il metodo (l'unico) per aggiornare *specifiche* disposizioni della Carta o, quanto meno, parti omogenee e univoche della medesima. Ho più volte insistito sulla rilevanza di questa scelta assolutamente cosciente ad opera dei "padri fondatori".

La procedura prudente dell'emendamento (che trova nella Costituzione americana la sua esemplare origine) comporta infatti – come prevede puntualmente l'art. 138 della Costituzione – che siano individuate questioni specifiche, monotematiche da risolvere con riferimento a *singoli precetti* della Costituzione ritenuti non più attuali; e questo per assicurare la massima ponderazione nella scelta delle soluzioni correttive più appropriate e favorire in Parlamento la ricerca della più ampia convergenza possibile tra forze politiche diverse, al di là della loro collocazione nello schieramento di maggioranza o di opposizione.

È così più facile preservare il principio di coesione. Il quale, peraltro, non sarebbe gravemente compromesso neppure se fosse necessario ricorrere al referendum di approvazione costituzionale, ove il tema da decidere fosse ben delimitato e, dunque, tale da consentire al popolo sovrano di manifestare un voto consapevole, puntuale, non distratto o contaminato da valutazioni di natura *soprattutto* partitica.

Già nel 1983 – quando venne istituita, per la prima volta, una Commissione parlamentare per la elaborazione di un ampio mutamento della parte relativa all'organizzazione costituzionale – si è affermata (non solo a livello politico) l'opinione che la Costituzione potesse essere "riformata" e non semplicemente "rivista", con il rischio di menomarne le stesse radici e con il risultato di rendere assai improbabile il conseguimento di quella larga convergenza e adesione anche popolare, auspicata dalla stessa Costituzione.

Un simile approccio, frutto dell'idea a mio avviso fallace che per il superamento di un sistema politico insoddisfacente sia indispensabile por mano all'impianto della Costituzione, non l'ho mai condiviso e ho apertamente criticato l'idea e le prassi che – sia pure con legge co-

This content downloaded from
193.204.43.43 on Thu, 05 May 2022 09:07:39 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

stituzionale – si potessero introdurre deroghe al rigoroso percorso stabilito dall'art. 138 della Costituzione.

Con il clamoroso fallimento dei metodi concertativi e delle larghe intese nella XIII legislatura e con la successiva enfatizzazione del principio di maggioranza, il principio di coesione ha nuovamente subito una grave regressione. Il "riformismo" costituzionale è stato ritenuto e praticato come appannaggio esclusivo della coalizione vittoriosa nelle elezioni politiche. Il largo consenso ottenuto, soprattutto in termini di seggi, ha spregiudicatamente oscurato il significato complessivo e sostanziale del procedimento previsto dall'art. 138 e gli stessi limiti impliciti nell'art. 139 della Costituzione, relativi alla "super tutela" dei valori e dei principi strutturali costitutivi della "forma repubblicana". Il "discorso" di queste norme costituzionali è stato sbrigativamente ignorato per concentrarsi, fin da subito, sulla procedura e "sfida" referendaria, pur prevista come soluzione "eventuale". E il referendum costituzionale è stato trasformato in una consultazione plebiscitaria sulla politica costituzionale prodotta unilateralmente dalla maggioranza di governo.

In un simile contesto i requisiti della *chiarezza*, *omogeneità*, *univocità*, *accessibilità* che devono caratterizzare non solo il referendum abrogativo ma anche, e in modo particolare, l'oggetto del referendum di revisione costituzionale sono stati del tutto travolti. Le molteplici intricate questioni contenute nella domanda rivolta al corpo elettorale sono un'occasione per catturare sensibilità e interessi, anche divergenti, sui singoli temi: il federalismo, il mutamento della forma del governo, il premierato "forte", la riduzione del numero dei parlamentari... Ciascun votante potrebbe trovare nel menù offerto almeno una ragione di adesione.

Proprio questa logica distorta è stata alla base dell'avventuroso referendum costituzionale del 2006 che il corpo elettorale ha avuto la saggezza di superare e respingere in maniera assai netta. Probabilmente i responsabili politici della tortuosa vicenda hanno voluto scommettere troppo e con troppa imprudenza.

In effetti, oltre agli intenti dichiarati, traspariva anche il profondo proposito di mutare lo stesso *imprinting* della Costituzione antifascista e inclusiva del 1948. Non è casuale che coloro che hanno tentato di *riscrivere* il testo costituzionale (perché di questo si tratta: la radicale modifica di ben 53 articoli della Carta, anche se appartenenti alla sua Parte II, non può non alterarne il DNA) e i "nuovi" partiti di cui sono espressione non si riconoscano, né nei "padri fondatori" dell'Assem-

This content downloaded from
193.204.43.43 on Thu, 05 May 2022 09:07:39 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

blea costituente, né nelle correnti di pensiero che, con una virtuosa e reciproca contaminazione, sono riusciti a ricostruire l'unità del popolo italiano attorno all'affermazione di ben precisi e irrinunciabili valori e metodi di convivenza.

La "nuova" Costituzione – se il referendum-plebiscito avesse sortito esito approvativo – avrebbe cancellato la memoria di quella precedente, al di là di una continuità di natura meramente procedimentale e rimosso il ricordo delle "situazioni orribili" che l'hanno generata (il ripudio senza condizioni e distinzioni del fascismo, in particolare).

Il risultato *negativo* e *chiaro* del referendum-plebiscito, in ogni caso, ha fatto riscoprire a tutti (non solo ai giuristi...) e ai giovani in particolare il significato profondo del presupposto di coesione e di coralità a cui – come ho insistito – si ispira la Costituzione italiana. E, contemporaneamente, ha rilanciato l'idea che essa è ancora davvero *viva*, in quanto fonte continua di *ragionamenti* in grado di generare soluzioni soddisfacenti agli stessi problemi del sistema politico e istituzionale.

La prospettiva continua ad essere, dunque, la ricerca dell'equilibrio tra le istituzioni manifestazione del principio di sovranità e le istituzioni della coesione. Le quali derivano, appunto, la loro legittimazione dalla capacità, dimostrata storicamente, di interpretare e declinare l'unità nazionale non in una visione retorica e autoreferenziale di appartenenza a uno stato "chiuso" (restio a confrontarsi con la realtà di un mondo sempre più collegato), ma con riguardo alla salvaguardia e allo sviluppo dei *valori esistenziali* (pochi ma indefettibili, ancorché assai difficili da inverare) che danno una risposta concreta alle esigenze di una vita dignitosa per tutte le persone che *convivono* nell'ambito territoriale italiano.

Ho già ricordato la Corte costituzionale, quale fondamentale istituzione della coesione (ma nello stesso senso dovrebbe essere riconosciuto il ruolo di tutti i poteri giurisdizionali). Gustavo Zagrebelsky – anche sulla base della sua esperienza di giudice e poi Presidente della Corte – spiega una tale attitudine con la capacità dei singoli membri della medesima (provenienti da professioni giuridiche diverse e appartenenti ad aree culturali talora contrapposte) di "fare corpo", liberandosi da posizioni preconcette per trovare, almeno tendenzialmente, soluzioni condivise. In tal modo vengono pienamente onorati quei principi di autonomia e di indipendenza su cui riposano le istituzioni della coesione.

Non può certamente essere sottaciuto il Presidente della Repubblica che, sempre più, è diventato una preziosa cerniera in grado di tenere insieme società civile, opinione pubblica e sistema politico.

This content downloaded from
193.204.43.43 on Thu, 05 May 2022 09:07:39 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

L'evoluzione di quest'organo di garanzia costituzionale è emblematica proprio dell'affermazione del principio di coesione, inteso anche come "patriottismo costituzionale". In effetti, se si considera la successione dei nostri Capi di Stato dal 1948 ad oggi è facile accorgersi di un progressivo mutamento di "stile" e di presenza non più soltanto nei rapporti tra le istituzioni ma ben oltre. Ciò non è dipeso solo dalla diversa fisionomia dei Presidenti, ma da una più generosa interpretazione del compito loro consegnato dalla Costituzione di "rappresentare la Nazione". Cosicché dal Presidente-notaio (Einaudi) si è gradualmente passati ai Presidenti "interventisti" e "persuasori" (a cominciare da Pertini fino a Ciampi e Napolitano) e le loro esternazioni informali hanno, molto spesso, il peso di richiami ai valori della convivenza costituzionale.

Questo esempio dimostra, ancora una volta, la possibilità di dilatazione e di "attualizzazione" dei concetti costituzionali in contesti storici differenti, ma non vissuti in discontinuità (o, peggio, di frattura) tra di loro (come lasciano intendere coloro che insistono a parlare di "seconda" Repubblica).

La stessa predisposizione a produrre significati *progressivi* si può rinvenire in altre disposizioni costituzionali che delineano, per così dire, "scenari" pur imprevisti in epoca costituente.

Clamorosamente positiva è l'espansione ottenuta dalle enunciazioni *programmatiche* contenute nell'art. 11 della Costituzione, che ha permesso la cessione di quote delle funzioni fondamentali connesse all'esercizio della sovranità (nazionale) ad istituzioni internazionali sovraordinate (l'Unione Europea, ma non solo) e maggiormente in grado di risolvere difficili problemi di convivenza anche interna in una prospettiva di integrazione (e, dunque, di coesione) globale.

Altrettanto fertile avrebbe potuto (e ancora potrebbe) essere il principio "dinamico" di autonomia annunciato nell'art. 5 della Costituzione, se inverato nella corretta e giusta direzione che non può essere quella regressiva del federalismo cosiddetto "competitivo" che viene frequentemente proposto come rimedio al "centralismo romano". Federalismo significa patto e processo convergente verso obiettivi condivisi e non può essere utilizzato come strumento di esaltazione delle differenze tra regioni ricche e virtuose e regioni povere e dissipatrici, in un'ottica di dissimulata separazione. Il "federalismo" (ma perché non utilizzare – in adesione al lessico della Carta la più nitida espressione "autonomie", al plurale?) non può che coniugarsi naturalmente con il valore di solidarietà che è uno dei pilastri anche dell'assetto istituzio-

This content downloaded from
193.204.43.43 on Thu, 05 May 2022 09:07:39 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

nale e che è rivolto al superamento di tutti gli squilibri e di tutti gli ostacoli che si frappongono al pieno sviluppo della persona umana.

Dopo il referendum – se le deviazioni dal cammino tracciato dalla Carta repubblicana non troveranno, come è assai probabile, nuova linfa – è necessario riaffermare con convinzione il metodo di interrogare in maniera "intelligente" le disposizioni della Costituzione per ricavarne risposte adeguate e coerenti, anche con riferimento a quei problemi che ci si ostina a rimettere alla improvvida e improduttiva creatività dell'ingegneria costituzionale.

Insomma, occorre finalmente "com-prendere" la nostra Costituzione, proprio nel senso di una *comune e consapevole appropriazione*.

Abstract - This analysis of the dialectic relation between sovereignty and cohesion in the events related to the history of the Italian Constitution starts as a search for an answer to the following questions: "What is a Constitution?", "What is its function in society?". Deep significance is attributed to the original factor of "suffering" (which characterises moments of break-up with a past one wishes to leave behind, because of the disvalues that have torn social and political relationships apart) as the element which, in the long run, succeeds in giving meaning to the Constitution, perceived as a shared space for living together in community. Constitutions "born from suffering" can immediately be seen as sources of cohesion rather than of sovereignty. Yet, such a significant aspect of the construction of a genuine community is not always nor readily appreciated. In Italy, an initial period, when the principle of "popular sovereignty" was overrated, has been followed by a gradual return to equilibrium between the two principles (perhaps the precious fruit of constituent unity). Instead of being welcomed with constructive favour by the political system, this has become a factor of institutional crisis in several respects.

This content downloaded from
193.204.43.43 on Thu, 05 May 2022 09:07:39 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms